

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

ELEANOR SHARPSTON

apresentadas em 22 de Junho de 2006¹

1. No presente pedido de decisão prejudicial, apresentado nos termos do artigo 234.º CE, que sucede a uma decisão prejudicial anterior proferida relativamente ao mesmo processo nacional², solicita-se ao Tribunal de Justiça que forneça orientações sobre a interpretação do Regulamento n.º 563/93, relativo à aplicação da imposição suplementar sobre o leite e os produtos lácteos³.

2. O College van Beroep voor het bedrijfsleven (tribunal administrativo para o comércio e a indústria), Países Baixos, pergunta se, nos termos da sua lei nacional, um Estado-Membro pode impor a um produtor de leite obrigações de natureza contabilística que vão além das estabelecidas pelo direito comunitário, de forma a garantir a cobrança da imposição suplementar devida caso a produção exceda determinada quantidade especificada.

Regulamentação comunitária relevante

3. O regime da imposição suplementar⁴ sobre o leite e os produtos lácteos foi instituído em 1984⁵. O seu objectivo era, segundo se afirmava, conter o crescimento da produção de leite, permitindo ao mesmo tempo as evoluções e adaptações estruturais necessárias, tendo em conta a diversidade das situações nacionais, regionais ou de zonas de recolha na Comunidade⁶. As condições de aplicação da imposição suplementar estão previstas no regulamento de base. A imposição é devida pelos produtores de leite que entreguem a um comprador ou vendam para consumo directo leite ou equivalentes de leite em quantidade que exceda determinada quantidade de referência⁷. A soma das quantidades de referência

1 — Língua original: inglês.

2 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Fevereiro de 2004 (C-236/032, Colect., p. I-1861, a seguir «Slob I»).

3 — Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 57, p. 12).

4 — Assim chamado pois, aquando da sua introdução, já existia uma «imposição de co-responsabilidade» (subsequentemente abolida) sobre o leite fornecido às explorações leiteiras e sobre certas vendas de produtos lácteos efectuadas por explorações agrícolas.

5 — Pelo Regulamento (CEE) n.º 856/84 de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (a seguir «regulamento de base») (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146).

6 — Artigo 5.º C, n.º 1, do regulamento de base, aditado pelo Regulamento n.º 856/84.

7 — V. artigo 5.º C, n.ºs 1 e 2, do regulamento de base, aditado pelo Regulamento n.º 856/84.

não podem exceder a quantidade global garantida estabelecida pela Comunidade para cada Estado-Membro⁸.

4. Na época dos factos que deram origem ao processo principal, a imposição suplementar era devida por força do Regulamento n.º 3950/92⁹, que prorrogou o respectivo regime (que deveria expirar em 31 de Março de 1993) por mais sete anos.

5. O artigo 1.º do Regulamento n.º 3950/92 dispunha que, durante uma série de períodos de doze meses, com início em 1 de Abril de cada ano, era devida uma imposição suplementar pelos produtores de leite de vaca «sobre as quantidades de leite ou de equivalente de leite entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo» que excedessem a quantidade global garantida. O artigo 2.º, n.º 1, dispunha que a imposição devia ser repartida entre os produtores que tinham contribuído para o excedente.

6. O artigo 4.º continha regras para a atribuição de quantidades de referência individuais aos produtores.

7. O artigo 5.º dizia respeito à alimentação da reserva nacional¹⁰ de forma a garantir aos produtores quantidades de referência adicionais ou específicas. Para esse efeito, o segundo parágrafo do artigo 5.º previa que as quantidades de referência atribuídas aos produtores que não tivessem comercializado leite ou outros produtos lácteos durante um período de doze meses seriam afectadas à reserva nacional, tendo em vista a respectiva redistribuição.

8. O Regulamento n.º 536/93¹¹ estabeleceu normas para a execução do Regulamento n.º 3950/92.

9. De acordo com o seu segundo considerando, o Regulamento n.º 536/93 dizia respeito, entre outras, às regras de controlo que permitiam a verificação da regularidade da cobrança da imposição.

10. O oitavo considerando do mesmo regulamento enunciava:

«[...] os Estados-Membros devem poder dispor a posteriori dos meios de controlo adequados para verificar se e em que medida

8 — No regulamento de base, as quantidades globais garantidas estão fixadas no artigo 5.º C, n.º 3.

9 — Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1). Este regulamento foi, por sua vez, revogado e substituído, com efeitos a partir de 24 de Outubro de 2003, pelo Regulamento (CE) n.º 1788/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que institui uma imposição no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 270, p. 123). Uma série de regulamentos do Conselho tem, portanto, mantido em vigor a imposição suplementar desde a sua instituição, em 1984.

10 — O décimo terceiro considerando explicava que a reserva nacional recebe todas as quantidades que, por qualquer motivo, não tenham sido afectadas individualmente.

11 — Referido na nota 10.

a imposição foi objecto de uma cobrança conforme às disposições em vigor; [...] estas verificações devem comportar, pelo menos, um determinado número de operações que é conveniente especificar».

que excedam a quantidade de referência de que dispuser ou, se não tiver havido superação, de uma coima igual ao montante da imposição devida por uma superação de 0,1% da quantidade de referência de que dispuser. [...]

11. O primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento n.º 536/93 dispõe:

«No que diz respeito às vendas directas, no termo de cada um dos períodos referidos no artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92, o produtor recapitulará numa declaração o volume de leite e/ou de outros produtos lácteos, por produto, vendidos directamente para consumo e/ou a grossistas, a operadores que concluem a maturação do queijo ou a comerciantes que pratiquem a venda a retalho.»

Caso a declaração não seja apresentada antes de 1 de Julho aplicar-se-á o disposto no segundo parágrafo do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 no termo de um prazo de 30 dias após a notificação pelo Estado-Membro.»

12. O artigo 4.º, n.º 2, dispõe:

«Antes de 15 de Maio de cada ano, o produtor enviará a sua declaração à autoridade competente do Estado-Membro.

13. O artigo 7.º do Regulamento n.º 536/93 dispõe na parte ora relevante:

«1. Os Estados-Membros tomarão todas as medidas de controlo necessárias para assegurar a cobrança da imposição sobre as quantidades de leite e de equivalente-leite comercializadas que excedam as quantidades correspondentes referidas no [...] Regulamento (CEE) n.º 3950/92. Para esse efeito:

[...]

Em caso de não cumprimento do prazo, o produtor ficará devedor da imposição sobre a totalidade das quantidades de leite e de equivalente de leite vendidas directamente

«f) Os produtores que disponham de uma quantidade de referência 'vendas directas' manterão à disposição da autori-

dade competente do Estado-Membro, durante pelo menos três anos, por um lado, uma contabilidade de existências por período de 12 meses que indique o volume, por mês e por produto, de leite e/ou de produtos lácteos vendidos directamente para consumo e/ou a grossistas, operadores que concluem a maturação de queijo ou a comerciantes que pratiquem a venda a retalho e, por outro lado, o registo dos animais utilizados para a produção de leite existentes na exploração [...] e os documentos comprovativos que permitam controlar a referida contabilidade de existências.

[...]

3. Os Estados-Membros verificarão futuramente a exactidão da contabilização das quantidades de leite e equivalente-leite comercializadas, procedendo, para o efeito, a controlos dos transportes de leite durante a recolha nas explorações e a controlos no local que incidam, designadamente:

[...]

b) Junto dos produtores que disponham de uma quantidade de referência 'vendas directas', na verosimilhança da declaração referida no n.º 1 do artigo 4.º e da contabilidade de existências referida na alínea f) do n.º 1.»

14. O Regulamento (CE) n.º 1392/2001 da Comissão¹² revogou o Regulamento n.º 536/93 com efeitos a partir de 31 de Março de 2002 (isto é, após terem ocorrido os factos do processo principal). O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 392/2001 reproduz o primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento n.º 536.

15. O segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento n.º 1392/01 dispõe a título adicional:

«O Estado-Membro pode requerer que um produtor que disponha de uma quantidade de referência para a venda directa declare, se for caso disso, não ter vendido leite durante o período em causa»¹³.

16. Só quando o Regulamento n.º 595/2004 revogou e substituiu o Regulamento n.º 1392/2001 é que o direito comunitário impôs, pela primeira vez, a obrigação específica de a contabilidade dos produtores indicar «as vendas ou transferências [...] de leite ou de produtos lácteos e dos produtos

12 — Regulamento (CE) n.º 1392/2001 da Comissão, de 9 de Julho de 2001, que estabelece normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 187, p. 19). O Regulamento n.º 1392/2001 foi, por sua vez, revogado e substituído, com efeitos a partir de 3 de Abril de 2004, pelo Regulamento (CE) n.º 595/2004 da Comissão, de 30 de Março de 2004, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1788/2003 do Conselho, que institui uma imposição no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 94, p. 22) (v. nota 9).

13 — Modificação reiterada, em termos semelhantes mas ligeiramente mais latos, no segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 11.º do Regulamento n.º 595/2004, referido na nota 12.

produzidos mas não vendidos ou transferidos»¹⁴.

Legislação nacional relevante

17. Nos termos do artigo 26.º do Regeling superheffing 1993 (regulamento neerlandês de 1993 sobre a imposição suplementar, a seguir «Regeling superheffing»)¹⁵, que, à data dos factos do processo principal, transpunha o regime da imposição suplementar para o direito neerlandês, o Productschap Zuivel (organismo associativo de produtores de leite, a seguir «Productschap») era competente para a fixação, a liquidação e a cobrança da imposição.

18. O artigo 29.º, n.º 1, dispõe:

«1. O produtor [...] declara[rá] ao Productschap, nos termos previstos no artigo 4.º do Regulamento CEE) n.º 536/93 e de acordo com as regras estabelecidas para o efeito pelo Productschap, a quantidade de leite ou de outros produtos lácteos que tiver fornecido directamente ao consumidor [...] durante o período de imposição anterior, especificando a quantidade por produto.»

14 — Primeiro parágrafo do n.º 6 do artigo 24.º do Regulamento n.º 595/2004, o sublinhado é meu.

15 — *Nederlandse Staatscourant* (Gazeta do Governo) 1993, n.º 60, p. 18.

19. O artigo 31.º dispõe:

«1. O produtor [...] devedor, ou susceptível de o ser, [da imposição ...], deve manter uma contabilidade conforme ao disposto no artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 536/93 e às regras definidas pelo Productschap.

2. O Productschap pode fixar oficiosamente a quantidade fornecida se as obrigações impostas no número anterior e no [...] artigo [...] 29.º, n.º 1, não forem cumpridas ou o forem de forma deficiente segundo o Productschap.»

20. O artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordening 1994, Uitvoering regeling superheffing¹⁶ (portaria de 1994 de execução do regulamento sobre a imposição suplementar, a seguir «Zuivelverordening»), contém as regras adoptadas pelo Productschap de acordo com o previsto no artigo 31.º do Regeling superheffing. Esse preceito tem a seguinte redacção:

«O produtor deve manter um registo de tudo o que diga respeito à sua empresa ou à sua exploração, de modo a que se possa conhecer a qualquer momento a produção, as reservas

16 — PBO-blad 1994, p. 26.

e as quantidades de leite tratadas ou transformadas que recebeu e que forneceu e os dados financeiros correspondentes, devendo conservar esse registo e esses dados durante três anos pelo menos.»

23. J. Slob reconheceu a existência dessa diferença. Explicou que tinha transformado o excesso de leite em manteiga a fim de obter o leiteiro que seguidamente utilizou para a produção de queijo. Afirma que a manteiga obtida desse modo, num total de 10 000 quilos¹⁸, foi destruída logo a seguir à produção, tendo-a deitado para a fossa de estrume.

Tramitação do processo a nível nacional

21. J. Slob é produtor de leite nos Países Baixos. No período de imposição de 1996/97 beneficiou de uma quantidade de referência individual para venda directa de 647 910 quilos de leite.

24. J. Slob sublinhou que a manteiga não foi vendida a um comprador grossista nem directamente a um consumidor.

22. A sua exploração foi inspeccionada pela autoridade competente neerlandesa em Dezembro de 1997. Nessa inspecção constatou-se que existia uma diferença de aproximadamente 250 000 quilos entre, por um lado, a quantidade de leite produzida calculada com base na dimensão do efectivo pecuniário da exploração relativamente ao período de imposição de 1996/97 e, por outro, a quantidade de leite vendida tal como descrita na declaração apresentada por J. Slob ao Productschap¹⁷.

25. As observações escritas dos Países Baixos referem que J. Slob alegou também não ter contabilizado nem a produção nem a destruição da manteiga, uma vez que esse registo apenas era exigido para o queijo¹⁹.

26. Por decisão de 1 de Outubro de 1999, ao abrigo do artigo 31.º, n.º 2, da Regeling superheffing, o Productschap fixou oficiosamente as quantidades de leite e de outros produtos lácteos que J. Slob forneceu para consumo durante o período de imposição de 1996/1997. Informou J. Slob que era devedor

17 — O pedido de decisão prejudicial é omissivo quanto a saber se a quantidade de leite ou de produtos lácteos contabilizados por J. Slob na sua declaração era inferior à respectiva quantidade de referência e, se sim, em quanto. As observações apresentadas pelos Países Baixos limitam-se a indicar (n.º 7) que, inicialmente, não se considerava ser devida qualquer imposição adicional. A liquidação adicional só foi levada a cabo após a exploração de J. Slob ter sido alvo de inspecção.

18 — A plausibilidade deste valor como quantidade de manteiga derivada de 250 000 quilos de leite não foi posta em causa.

19 — De igual modo, no n.º 10 das suas conclusões apresentadas no processo Slob I, o advogado-geral F. G. Jacobs refere que J. Slob possuía registos contabilísticos relativos à produção de queijo mas não à produção ou à destruição da manteiga.

de um montante adicional de 180 976,77 NLG (cerca de 82 124 EUR) de imposição suplementar, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 536/93.

27. J. Slob reclamou dessa decisão. Em 4 de Abril de 2000, o Productschap reduziu o montante da imposição suplementar mas manteve a decisão quanto ao restante. Entendeu estar provado que não tinham sido contabilizados cerca de 250 000 quilos de leite²⁰. Daí o Productschap concluiu que, durante o período de imposição de 1996/1997, J. Slob não tinha efectuado uma contabilidade correcta e completa da produção, das reservas e dos fornecimentos de leite e de produtos lácteos, como prevê o artigo 7.º do Regulamento n.º 536/93 conjugado com o artigo 31.º, n.º 1, da *Regeling superheffing* e o artigo 11.º da *Zuivelverordening*.

28. Num (primeiro) recurso interposto para o *College van Beroep voor het bedrijfsleven* — órgão jurisdicional que apresentou o presente pedido prejudicial — contra a decisão de 4 de Abril de 2000, J. Slob alegou que o artigo 7.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento n.º 536/93 não o obrigava a contabilizar produtos que não tivessem sido

comercializados ou que tivessem sido destruídos.

29. Contestou também a alegação do *Productschap* de que, na falta de registos contabilísticos relativos à destruição da manteiga, se podia presumir que esta tinha sido vendida.

30. O *Productschap* alegou que J. Slob era obrigado a contabilizar o leite em causa.

31. O órgão jurisdicional de reenvio não estava certo quanto à interpretação a dar ao artigo 7.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento n.º 536/93. Consequentemente, decidiu suspender a instância e submeter a seguinte questão ao Tribunal de Justiça, no processo Slob I:

«Pode concluir-se, com base no artigo 7.º, n.º 1, início e alínea f), do Regulamento (CEE) n.º 536/93, que o produtor tem a obrigação de manter uma contabilidade que indique, nomeadamente, a disponibilidade, a produção, o armazenamento, a utilização, a transformação e a destruição de leite e/ou de produtos lácteos na sua exploração e que essa ‘contabilidade de existências’ deve indicar ainda o volume, por mês e por produto, de leite e/ou de produtos lácteos vendido, ou obriga aquela disposição apenas ao registo destes últimos dados relativos às vendas?»

²⁰ — Com base nos factos descritos nos n.ºs 21 a 25 das presentes conclusões, pode concluir-se que J. Slob produziu e contabilizou queijo. Por conseguinte, o que faltou contabilizar não foram os 250 000 quilos de leite mas o subproduto, não desejado, da produção de queijo (10 000 quilos de manteiga). Cabe ao tribunal nacional, na sua qualidade de único juiz da matéria de facto, tomar devidamente em conta esse elemento (v. considerações nos n.ºs 67 e segs. *infra*, em especial n.ºs 71 a 76).

32. Em 12 de Fevereiro de 2004, o Tribunal de Justiça respondeu a essa questão da seguinte forma:

«O artigo 7.º, n.º 1, primeiro período e alínea f), do Regulamento n.º 536/93 deve ser interpretado no sentido de que a contabilidade de ‘existências’ que o produtor está obrigado a manter só tem de indicar o volume, por mês e por produto, de leite e/ou produtos lácteos vendidos.»

33. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça declarou:

«Importa precisar, a título preliminar, que compete exclusivamente ao órgão jurisdicional nacional definir o objecto das questões que pretende submeter ao Tribunal. Este não pode, a pedido de uma das partes no processo principal, proceder ao exame de questões que não lhe foram submetidas pelo órgão jurisdicional nacional. Se este último, perante a evolução do litígio, considerar necessário obter elementos suplementares de interpretação do direito comunitário, caber-lhe-á consultar de novo o Tribunal [...]

Não é objecto da questão prejudicial uma eventual competência dos Estados-Membros, discutida na audiência, para adoptar

legislação que imponha, aos produtores de leite estabelecidos no seu território, obrigações contabilísticas que vão além das obrigações decorrentes da disposição cuja interpretação foi pedida»²¹.

34. Consequentemente, essa questão não foi apreciada pelo Tribunal de Justiça no processo Slob I.

35. Em posterior audiência no órgão jurisdicional de reenvio, em 1 de Outubro de 2004, o Productschap alegou que a tomada em consideração da manteiga se baseava não apenas no artigo 7.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento n.º 536/93 mas também, e autonomamente, no facto de o recorrente não ter cumprido o artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordening. De acordo com o Productschap, a legitimidade dessa disposição resulta da obrigação geral imposta aos Estados-Membros pelo artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 536/93 de tomarem todas as medidas de controlo necessárias para assegurar a cobrança da imposição suplementar e de verificarem, mediante controlos no local, a exactidão da contabilização das quantidades de leite e de equivalente de leite comercializadas, em especial a verosimilhança da contabilidade de existências.

36. O Productschap sustentou que o artigo 11.º, n.º 1 da Zuivelverordening

21 — N.ºs 29 e 30.

obrigava os produtores a prestar contas às autoridades administrativas de toda a manteiga produzida e do destino que lhe foi dado, quer fosse destruída ou utilizada como alimento.

2. Se a resposta à questão precedente for afirmativa, deve então entender-se que se inclui nessa faculdade uma norma que exige que o produtor preste contas às autoridades administrativas sobre a quantidade de manteiga produzida e o seu destino, mesmo que essa manteiga tenha sido destruída ou utilizada como alimento?»

37. O órgão jurisdicional de reenvio tinha dúvidas quanto à questão de saber se, com base no artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 536/93, além da contabilização das existências nos termos do artigo 7.º, n.º 1, alínea f), os Estados-Membros podiam impor aos produtores uma obrigação como a estabelecida no artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordening.

39. Foram apresentadas observações escritas por J. Slob, pela Comissão e pelos Países Baixos, todos representados na audiência.

38. Daí ter decidido suspender a instância uma segunda vez e submeter ao Tribunal de Justiça mais duas questões prejudiciais:

Observações

«1. O artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento (CEE) n.º 536/93 deve ser interpretado no sentido de que confere aos Estados-Membros a faculdade de criar uma norma que imponha aos produtores de leite estabelecidos no seu território uma obrigação de manter registos mais ampla do que a obrigação prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea f)?

40. As observações apresentadas ao Tribunal de Justiça podem ser resumidas como segue.

41. J. Slob afirma que o Regulamento n.º 536/93 não pode ser interpretado no sentido de que confere aos Estados-Membros a faculdade de imporem, no seu direito nacional, obrigações adicionais relativas à conservação de registos das existências dos produtos lácteos.

42. Baseando-se em princípios gerais estabelecidos em jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça, J. Slob chama a atenção para a exigência de as imposições suplementares serem aplicáveis com a mesma força obrigatória em todos os Estados-Membros²²; e recorda que, visto os regulamentos comunitários serem directamente aplicáveis, os Estados-Membros estão, regra geral, proibidos de tomar medidas que tenham por objecto modificar o seu alcance ou acrescentar-lhes disposições²³. Os Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 não conferem expressamente aos Estados-Membros competência para adoptarem regras adicionais; devendo o sistema de pesadas sanções de ordem financeira imposto por esses regulamentos aos produtores ser aplicado uniformemente em toda a Comunidade. A obrigação de os Estados-Membros aplicarem o regime da imposição adicional de forma diligente não permite que um Estado-Membro introduza, individualmente, obrigações suplementares. À excepção dos Países Baixos, nenhum Estado-Membro impôs critérios contabilísticos mais estritos relativamente ao período de imposição de 1996/1997.

43. Os Países Baixos sustentam que as regras comunitárias aplicáveis à data dos factos não regulavam de forma adequada o registo das existências da produção de leite nesse Estado. O problema surge porque, nesse

Estado-Membro em concreto, a produção de leite inclui explorações de importantes efectivos pecuniários leiteiros, cuja produção é, no todo ou em grande parte, vendida directamente para consumo.

44. Os Países Baixos avançam duas observações a título principal. Em primeiro lugar, os Estados-Membros devem poder efectuar controlos adequados à produção de leite e de produtos lácteos a fim de combater a fraude. Atendendo à situação especial dos Países Baixos no que respeita às vendas directas, o artigo 11.º, n.º 1, da *Zuivelverordening* é necessário para garantir a exactidão dos dados referentes à recolha e à venda directa. Caso contrário, podem verificar-se consequências financeiras adversas para a Comunidade — que, por força do artigo 280.º CE²⁴, os Estados-Membros têm a obrigação de evitar. No processo *Slob I*, o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre a possibilidade de ocorrerem deficiências no processo de verificação²⁵. O artigo 24.º, n.º 6, do Regulamento n.º 595/2004 veio agora preencher essa lacuna a nível comunitário.

22 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Dezembro de 1967, *Neumann* (17/67, Recueil, p. 441, em especial p. 453; *Colect.* 1965-1968, p. 723).

23 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Fevereiro de 1970, *Bollmann* (40/69, *Colect.* 1969-1970, p. 265, n.º 4).

24 — Por força do artigo 280.º, n.º 1, CE, a Comunidade e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da Comunidade, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma protecção efectiva nos Estados-Membros.

25 — V., no n.º 36 do acórdão *Slob I*, referência a «[...] uma eventual insuficiência deste mecanismo de controlo, num caso como o do processo principal [...]».

45. Em segundo lugar, a fim de efectuarem esses controlos, os Estados-Membros são competentes para impor exigências que complementem as estabelecidas no artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 536/93 e lhes permitam dar cumprimento às obrigações que lhes incumbem por força dessas disposições, desde que o façam em conformidade com o regime e a finalidade da imposição suplementar e respeitem os princípios gerais do direito comunitário.

46. O artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordening prossegue o principal objectivo da imposição suplementar, que é penalizar o excesso de produção²⁶. Quando um dos mecanismos previstos pelo Regulamento n.º 3950/92 falhe, os Estados-Membros são obrigados a adoptar medidas que garantam a cobrança da imposição²⁷.

47. A disposição nacional ora em causa não é contrária aos princípios gerais do direito comunitário. O artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordening não vai além do necessário para garantir o seu legítimo objectivo, em conformidade com o princípio da proporcionalidade; e as obrigações por ele impostas eram do conhecimento dos produtores, pelo que respeita os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima.

48. A Comissão entende que o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 536/93 permite aos Estados-Membros impor obrigações contabilísticas suplementares, como a do artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordening, que vai além das previstas no artigo 7.º, n.º 1, alínea f). Essa interpretação coincide com o objectivo do Regulamento n.º 536/93, pois fornece os meios para garantir a eficácia do regime da imposição suplementar e prevenir a fraude, ao mesmo tempo que é consentânea com a obrigação imposta aos Estados-Membros pelo artigo 7.º, n.º 1 de tomarem todas as medidas de controlo necessárias. Cabe ao Estado-Membro interessado demonstrar que são necessárias regras mais estritas e, nesse caso, formulá-las. O exercício dessa competência deve estar subordinado à proibição de medidas arbitrárias, às normas sobre o abuso de poder e aos princípios gerais do direito comunitário, como a proporcionalidade e a segurança jurídica.

Apreciação

49. O órgão jurisdicional de reenvio pretende, no essencial, saber se o artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 536/93 contém uma lista exaustiva de obrigações que podem ser impostas aos produtores de leite e equivalente de leite de manterem registos contabilísticos, ou se essas obrigações podem

26 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 2004, Penycoed (C-230/01, Colect., p. I-937, n.º 40).

27 — V. acórdão Penycoed, já referido, n.º 38.

ser complementadas por obrigações impostas por uma norma nacional como o artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordening.

50. Nos processos Penycoed²⁸ e Cooperativa Lattepiú²⁹, o Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre a questão de saber se, ao darem cumprimento às obrigações que lhes incumbem por força do regime da imposição suplementar, os Estados-Membros podem adoptar medidas adicionais às contidas nas disposições dos Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93. Em ambos os processos, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 10.º CE obriga os Estados-Membros a tomar medidas adicionais de forma a garantir a correcta cobrança da imposição³⁰.

51. Consequentemente, no acórdão Penycoed, já referido, o Tribunal de Justiça entendeu que a obrigação decorrente do

artigo 10.º CE incluía, se necessário, o poder de agir directamente contra o produtor, para cobrança do montante por este devido³¹. No processo Cooperativa Lattepiú, já referido, o Tribunal de Justiça teve de se pronunciar sobre a questão de saber se, ao abrigo dos Regulamentos n.ºs 3050/92 e 536/93, os Estados-Membros podiam efectuar correcções *a posteriori* às quantidades de referência atribuídas aos produtores de leite, tendo como resultado alterar os valores das imposições suplementares devidas. Ao responder afirmativamente a essa questão, o Tribunal de Justiça apreciou se essa actuação era compatível com a letra e a finalidade dessas disposições, com os objectivos e o regime geral da imposição suplementar e com os princípios gerais do direito comunitário, em particular, com os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima³².

52. No presente processo, é igualmente pedido ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a questão de saber se, ao controlar a correcta cobrança da imposição suplementar, os Estados-Membros podem tomar medidas adicionais às que estão estabelecidas nas disposições relevantes dos Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93.

53. Poder ser útil aplicar aqui a mesma abordagem estruturada adoptada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Cooperativa Lattepiú, já referido.

28 — Referido na nota 26.

29 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Março de 2004 (C-231/00 e C-451/00, Colect., p. I-2869).

30 — Acórdãos, já referidos, Penycoed, n.ºs 37 e 41, e Cooperativa Lattepiú, n.ºs 55 e 56. No seu acórdão de 2 de Junho de 1994, *Exportslachterijen ven Oordgem* (C-2/93, Colect., p. I-2283), o Tribunal de Justiça adoptou uma abordagem semelhante na interpretação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220) que obriga os Estados-Membros a tomar medidas específicas para, *inter alia*, se assegurarem de que as operações financiadas pelo FEOGA são efectiva e correctamente executadas. Declarou que o artigo 8.º, n.º 1, constitui, neste domínio específico, uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE). Este artigo, prosseguiu, «impõe aos Estados-Membros a obrigação geral de tomarem as medidas necessárias para verificar a realidade e a regularidade das operações financiadas pelo Fundo, mesmo que o acto comunitário específico não preveja expressamente a adopção de uma concreta medida de controlo [...]» (n.ºs 17 e 18).

31 — N.º 41.

32 — V. n.ºs 57 e 58.

54. Em primeiro lugar, uma obrigação como a do artigo 11.º, n.º 1, da *Zuivelverordening* é compatível com a letra das disposições relevantes dos Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93?

55. Como observação preliminar, refira-se que o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88³³ (antecessor do Regulamento n.º 536/93) dispunha, de forma muito geral, que «[o]s Estados-Membros tomarão as medidas complementares necessárias: a) Para assegurar a cobrança da imposição, nomeadamente as medidas de controlo e aquelas que garantam a informação dos interessados no que se refere a sanções penais ou administrativas, às quais se expõem em caso de não respeito do disposto no presente regulamento [...]».

56. Nada nos artigos 1.º e 2.º do Regulamento n.º 3950/92, ou no artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 536/93, proíbe expressamente as autoridades nacionais de imporem medidas adicionais. Pelo contrário: o oitavo considerando do Regulamento n.º 536/93 afirma claramente que os Estados-Membros devem poder dispor *a posteriori* dos meios de controlo adequados para verificar se e em que medida a imposição foi objecto de uma cobrança conforme às disposições em vigor e que esses controlos devem incluir, «pelo menos, um determinado número» de operações que é conveniente especificar. O artigo 7.º, n.º 1, exige que

os Estados-Membros tomem «todas» as medidas de controlo necessárias para garantir a cobrança da imposição suplementar devida e estabelece uma lista de procedimentos destinados a facilitar esses controlos³⁴. O artigo 7.º, n.º 3, obriga os Estados-Membros a verificarem fisicamente a exactidão da contabilização das quantidades de leite e de equivalente de leite comercializadas e a proceder, para o efeito, a determinados controlos.

57. Assim, o artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, especifica, a nível comunitário, um mínimo de medidas de controlo necessárias. Essas medidas podem ser complementadas por medidas nacionais adicionais destinadas a garantir a cobrança da imposição suplementar, desde que estas sejam realmente «necessárias» e respeitem os princípios gerais do direito comunitário. Uma interpretação desta natureza é concordante com a afirmação do oitavo considerando segundo a qual «pelo menos, um determinado número de operações [...] é conveniente especificar».

33 — Regulamento (CEE) n.º 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.º C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 (JO L 139, p. 12).

34 — Estes incluem, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, alínea [f], a obrigação de manter uma contabilidade de existências do leite e/ou dos produtos lácteos vendidos directamente para consumo e/ou a grossistas, operadores que concluem a maturação de queijo e a comerciantes que pratiquem a venda a retalho.

58. Em segundo lugar, o artigo 11.º, n.º 1, da *Zuivelverordening* respeita os objectivos e o regime geral da imposição suplementar? A interpretação das disposições relevantes do Regulamento n.ºs 3950/92 e 536/93 que acabo de referir está em conformidade com os objectivos prosseguidos pelo regime da imposição suplementar, que incluem naturalmente o estabelecimento de meios efectivos para a cobrança da imposição suplementar devida. Como referiu o advogado-geral L. A. Geelhoed nas conclusões apresentadas no processo *Penycoed*³⁵, o objectivo da atribuição de competência às autoridades nacionais para efectuarem a cobrança consiste em garantir que a imposição suplementar é efectivamente aplicada em todos os Estados-Membros sem perda de recursos comunitários e em garantir uma aplicação uniforme do regime a fim de evitar que, no mercado comum, a produção leiteira seja influenciada por desigualdades em matéria de concorrência. Quando possa demonstrar que uma medida adicional é necessária para lhe permitir dar cumprimento à sua obrigação para com a Comunidade e que a medida por ele proposta é proporcionada, um Estado-Membro tem em princípio competência para impor esse controlo.

59. Em terceiro lugar, o artigo 11.º, n.º 1, da *Zuivelverordening* respeita os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima? Embora caiba ao tribunal nacional decidir desta questão, o Tribunal de Justiça pode fornecer uma orientação útil.

60. Não aceito a afirmação de J. Slob de que as medidas contabilísticas adicionais impostas pelos Países Baixos são desproporcionadas. Esta questão deve ser examinada em três partes³⁶.

61. Em primeiro lugar, a finalidade do controlo adicional consiste em assegurar que a produção de leite e de produtos lácteos nos Países Baixos é efectivamente fiscalizada — finalidade essa que parece legítima.

62. Em segundo lugar, a questão de saber se o controlo adicional instituído pelo artigo 11.º, n.º 1, da *Zuivelverordening* é necessário pode ser analisada como segue. Os Países Baixos explicaram que a produção leiteira neerlandesa apresenta certas características — em termos da medida em que o leite é comercializado mediante venda directa — não partilhadas pela exploração leiteira comunitária em geral. Nem J. Slob nem a Comissão contestaram a veracidade desta asserção. De igual modo, não foi sugerido (no contexto dessa venda directa) que o tipo de verificação cruzada relativa à produção de leite declarada que é proporcionado por uma medida como o artigo 11.º, n.º 1, da *Zuivelverordening* não é necessário para determinar se a declaração do produtor está correcta. Com efeito, o legislador

35 — V. n.ºs 32 a 34 das conclusões.

36 — Muito à semelhança da estrutura de *Gaul: v. Caesar, De Bello Gallico*, I, 1.

comunitário passou a introduzir precisamente esse tipo de verificação³⁷ a nível comunitário. Com base nesses elementos — que são tudo quanto foi apresentado ao Tribunal de Justiça — concluo que os Países Baixos tinham motivos para considerar o controlo adicional em causa necessário.

63. Por último, não creio que exigir registos que especifiquem o destino de toda a produção, incluindo a que está armazenada ou que tenha sido destruída, vá além do necessário para garantir a cobrança da imposição. Efectivamente, para levar a cabo essa missão os Estados-Membros devem poder actuar face ao risco significativo de o leite ser vendido à margem de qualquer contabilização. Os Estados-Membros são também obrigados, por força do artigo 280.º, n.º 1, CE, a combater a fraude ou qualquer outra actividade ilegal que afecte os interesses financeiros da Comunidade, através de medidas a tomar de acordo com esse artigo. A obrigação de manter registos contabilísticos imposta pelo artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordering resolve esses riscos de forma apropriada mediante a exigência de que os produtores consignem num registo tudo quanto diga respeito à sua empresa ou à sua exploração «de modo a que se possa conhecer a qualquer momento a produção, as reservas e as quantidades de leite tratadas ou transformadas [...]».

64. Também não me convence o argumento de J. Slob de que as medidas adicionais são contrárias à segurança jurídica por perturba-

rem a aplicação uniforme do Regulamento n.º 536/93. Como indiquei, os Estados-Membros são competentes para complementar as obrigações de natureza contabilística impostas por esse regulamento. É precisamente porque qualquer regra de natureza adicional deve complementar, e não alterar, as obrigações estabelecidas a nível comunitário que a aplicação uniforme das regras comunitárias não será posta em causa.

65. No que respeita ao argumento baseado na confiança legítima, o pedido prejudicial refere que, por força do artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordering, os produtores são obrigados a prestar contas às autoridades administrativas da quantidade de manteiga produzida e do destino que lhe foi dado, mesmo que seja destruída ou utilizada como alimento. Todos os produtores de leite sujeitos à lei neerlandesa devem saber que têm a obrigação de manter os referidos registos. Não são apanhados de surpresa pelo facto de terem de cumprir essa obrigação; e, consequentemente, não se verifica qualquer violação da confiança legítima.

66. Daí resulta que as obrigações impostas aos produtores pelo artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordering complementam legitimamente as medidas de controlo estabelecidas no artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 536/93.

37 — Artigo 24.º, n.º 6, do Regulamento n.º 595/2004.

67. Resta-me apreciar um importante argumento aduzido por J. Slob na audiência. J. Slob pretendeu distinguir o caso vertente dos casos *Penycoed* e *Cooperativa Lattepiú*³⁸, afirmando que, no caso vertente, as normas nacionais adicionais não se limitam a preencher uma lacuna, antes alterando a base efectiva da imposição suplementar. Isso deve-se ao facto de o artigo 11.º, n.º 1, da *Zuivelverordering* aplicar a imposição não com base nos registos das vendas directas, mas no exame dos dados relativos à produção. Assim, o efeito da decisão do *Productschap* foi impor-lhe a obrigação de pagar a imposição suplementar apenas com base na lei nacional. J. Slob sustentou que, visto a imposição suplementar só poder ser aplicada com base no direito comunitário (em especial, o Regulamento n.º 3950/92), essa situação era ilegal.

68. Concordo com J. Slob em que a imposição suplementar é aplicada em função das condições estabelecidas pelo Regulamento n.º 3950/92. Não pode ser legalmente aplicada em função de condições estabelecidas pela lei nacional. Criar uma nova base jurídica de responsabilidade excederia claramente os poderes conferidos aos Estados-Membros pelos Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93.

69. O artigo 1.º do Regulamento n.º 3950/92 dispõe que a imposição suplementar é devida «sobre as quantidades de leite ou de equivalente de leite entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo». O artigo 2.º, n.º 1, dispõe, além disso, que a imposição deve ser repartida entre os produtores que contribuíram para o excedente.

70. A razão de ser das regras detalhadas do Regulamento n.º 536/93 é permitir aos Estados-Membros verificar a efectiva cobrança da imposição suplementar de acordo com as regras em vigor (ou seja, o Regulamento n.º 3950/92)³⁹. Não constituem, de *per se*, uma base de aplicação da imposição suplementar. *A fortiori*, quando um Estado-Membro impõe (legalmente) obrigações adicionais na lei nacional que complementam as medidas de controlo estabelecidas pelo Regulamento n.º 536/93, essas obrigações não podem, em si mesmas, fornecer a base jurídica para a aplicação da imposição suplementar.

71. Qual então a consequência para um produtor que não tenha cumprido essas obrigações adicionais nos termos da lei nacional? Parece-me possível traçar dois cenários completamente distintos.

38 — V. especificamente acórdãos, já referidos, *Penycoed*, n.ºs 34 e 36 a 39, e *Cooperativa Lattepiú*, n.ºs 56 e segs.

39 — V. oitavo considerando do Regulamento n.º 536/93. De facto, uma vez que o Regulamento n.º 536/93 é um mero regulamento de execução da Comissão, não podia impor, por si só, qualquer responsabilidade pelo pagamento da imposição suplementar.

72. No primeiro cenário, o produtor em causa não cumpriu a obrigação de manter registos contabilísticos; porém, apreciados os factos como um todo, a autoridade nacional competente entende não haver matéria para se poder concluir que o produtor é responsável por «quantidades de leite ou de equivalente de leite entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo» que excedam a quantidade de referência individual que lhe foi atribuída nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 3950/92. Os controlos levados a cabo pelas autoridades nacionais traçam a imagem credível de um produtor de leite cujo nível de produção corresponde à declaração por ele apresentada⁴⁰ no que respeita ao «volume de leite e/ou de outros produtos lácteos, por produto, vendidos directamente para consumo e/ou a grossistas, a operadores que concluem a maturação do queijo ou a comerciantes que pratiquem a venda a retalho»⁴¹. Os registos relativos às vendas directas são igualmente credíveis. O produtor não é (neste cenário) um dos «produtores que contribuíram para o excedente» (artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3950/92). Por conseguinte, não existe, nos termos do Regulamento n.º 3950/92, fundamento jurídico para lhe exigir o pagamento de uma imposição suplementar; e considero que seria ilegal fazê-lo.

73. Nessas circunstâncias, o Productschap não teria o direito de exercer os poderes conferidos pelo artigo 31.º, n.º 2, do Regeling

superheffing para determinar a quantidade fornecida e aplicar a correspondente imposição suplementar caso as regras nacionais adicionais não tivessem sido cumpridas⁴². Não obstante, o Productschap teria o direito de aplicar ao produtor em causa uma sanção por incumprimento da obrigação (nacional) de manter registos contabilísticos.

74. No segundo cenário, o incumprimento da obrigação adicional de manter registos contabilísticos por força da lei nacional vem corroborar outro facto constatado na sequência da verificação levada a cabo nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 536/93. Juntos, os factos retiram credibilidade à declaração de vendas directas apresentada por esse produtor de leite. Os dados relativos à produção não são utilizados para alterar a base de cobrança da imposição suplementar (o que, como indiquei, seria de facto ilegal) mas sim para permitir uma importante verificação cruzada da veracidade das contas relativas às vendas directas. Nessas circunstâncias, as autoridades nacionais podem legitimamente concluir que o produtor foi responsável por «quantidades de leite ou de equivalente de leite entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo» que excedem a quantidade de referência individual que lhe foi atribuída nos termos do artigo 4.º do Regulamento

40 — Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 536/93.

41 — Formulação ligeiramente mais elaborada, no Regulamento n.º 536/93, da frase «quantidades de leite ou de equivalente de leite entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo», contida no Regulamento n.º 3950/92.

42 — Artigo 31.º, n.º 2, do Regeling superheffing conjugado com os artigos 29.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do mesmo diploma e ainda com o artigo 11.º, n.º 1, do Zuivelverordening.

n.º 3950/92. Por conseguinte, podem considerar-lo um produtor que contribuiu para o (presumido) excedente de produção de leite nesse Estado-Membro. Consequentemente, podem exigir-lhe o pagamento da imposição suplementar.

para determinar a quantidade de leite presumidamente fornecida e para exigir a J. Slob uma imposição suplementar calculada nessa base.

75. Se, num exame posterior, se concluir que são essas as circunstâncias do caso vertente, não há impedimento a que o Productschap exerça os seus poderes ao abrigo do artigo 31.º, n.º 2, do Regeling superheffing

76. Cabe ao tribunal nacional, como único juiz da material de facto, examinar a decisão da autoridade nacional e a matéria de facto em que a mesma se baseou, e decidir se a imposição suplementar foi aplicada ilegalmente (primeiro cenário) ou legalmente (segundo cenário).

Conclusão

77. Com base nas considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven da seguinte forma:

- 1) O artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento (CEE) n.º 536/93 permite a um Estado-Membro aprovar uma norma que imponha aos produtores de leite estabelecidos no seu território a obrigação de manterem registos contabilísticos mais ampla

que a obrigação do artigo 7.º, n.º 1, alínea f), desde que essa obrigação adicional seja necessária e respeite os princípios gerais de direito comunitário, em especial os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima.

- 2) Com base nos elementos apresentados ao Tribunal de Justiça, deve considerar-se que uma medida nacional como o artigo 11.º, n.º 1, da Zuivelverordering respeita esses critérios. No caso de incumprimento da referida regra nacional, o Estado-Membro pode aplicar uma sanção apropriada. Contudo, cabe ao tribunal nacional, como único juiz da matéria de facto, garantir que as imposições suplementares sejam unicamente aplicadas com base no Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho.